

# Le faciès des affaires dans les Territoires-du-Nord-Ouest au Canada

Louis-Edmond Hamelin

Volume 17, numéro 40, 1973

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/021105ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/021105ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (imprimé)

1708-8968 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hamelin, L.-E. (1973). Le faciès des affaires dans les Territoires-du-Nord-Ouest au Canada. *Cahiers de géographie du Québec*, 17(40), 51–68.  
<https://doi.org/10.7202/021105ar>

## Résumé de l'article

Généralement, les Territoires-du-Nord-Ouest (40 000 habitants) ne sont guère considérés dans les tableaux traitant de l'économie du Canada. Pourtant, per capita, le volume total des affaires manutentionnées à l'intérieur des TNO est l'un des plus élevés de tout le pays. Nous n'étudierons que trois thèmes ; ceux-ci sont très rarement abordés même par ceux qui écrivent sur l'économie du Nord.

L'examen de la masse générale des affaires (valeur de production et capitaux) montre un état élevé de dépendance à l'endroit de l'extérieur (qui fournit 65%), une participation gouvernementale à 50% et l'effacement de l'économie des Amérindiens (3%). La grande économie privée est surtout engagée dans l'exploitation rémunératrice de minerais. Moins par intention que de fait, le Nord est un satellite ou une colonie.

Le budget du gouvernement territorial dépasse 100 000 000 de dollars par an. La répartition des types de dépenses indique une forte priorité accordée au bien-être des populations, caractéristique liée au fait que les TNO n'ont guère de juridiction sur les ressources naturelles. L'on ne pourrait comparer facilement les dépenses des TNO à celles des Provinces. Du côté du financement des dépenses gouvernementales, les TNO ne prélèvent que 10% de l'actif, le gouvernement fédéral demeurant le grand pourvoyeur. Au chapitre des finances publiques, le Nord est un gouffre.

Le bilan d'affaires de la petite communauté esquimaude de Pelly Bay (215 habitants) montre un état élevé de dépendance à l'endroit de l'extérieur (qui fournit 65%), une de \$250 000 et des valeurs annuelles de production de \$225 000. Dominent les activités primaires et tertiaires. Le capital local est insuffisant au financement des coûts.

Les Sudistes qui oeuvrent dans le Nord se donnent des objectifs à court terme. Il n'existe malheureusement pas de planning d'inspiration nordique qui serait à la fois polyrégional, polysectoriel et pluriannuel.

## LE FACIÈS DES AFFAIRES DANS LES TERRITOIRES-DU-NORD-OUEST AU CANADA

par

Louis-Edmond HAMELIN

*Centre d'Études nordiques, Université Laval, Québec*

De tradition, l'on n'inclut guère les immenses Territoires-du-Nord-Ouest dans les tableaux traitant de l'économie du Canada. L'on donne comme prétexte que ces territoires possèdent un infime pourcentage de la population canadienne totale et qu'en outre, une partie considérable des habitants de ces régions touchent les plus bas revenus monétaires du pays. R.G. Robertson rapportait l'opinion d'observateurs à l'effet que « The Arctic cannot and will not be economically enough to provide so great a difference to Canada »<sup>1</sup>. Cette attitude qui révèle un système d'évaluation basé avant tout sur le volume des biens ne donne pas justice à l'économie du Nord. D'abord, la production strictement intraterritoriale n'est pas le seul aspect à devoir être considéré. Quand les Territoires-du-Nord-Ouest, grâce à l'avantage de leur propre espace, ont accueilli les sites de radar DEW pour protéger éventuellement les villes du Sud, ils ont fait dépenser par les USA \$ 498 000 000 en contrats de construction seulement. Suivant le mot de G.W. Rogers, le Canada a été comme l'Alaska un « exporter of military defense product ». Défavorise également l'image économique du Nord canadien, la façon de compiler les statistiques ; certaines affaires réalisées à l'intérieur des Territoires sont comptabilisées dans les villes du Sud où se trouvent les sièges sociaux de plusieurs compagnies ; depuis quelques années, le marché financier de Calgary ne profite-t-il pas de la prospection pétrolière du Nord ? Autre exemple, des milliers de fonctionnaires travaillant sur le Nord résident toujours à Ottawa et ce qu'ils représentent économiquement ne gonfle que les statistiques de l'Ontario. Il se pourrait bien que, per capita, le volume réel des affaires provoquées et brassées à l'intérieur des Territoires-du-Nord-Ouest dépasse même celui du Canada méridional. Pour une année de la décennie actuelle, le volume total des affaires créées ou manutentionnées dans les Territoires aurait pu être de l'ordre de \$ 600 000 000. Pour une population de 40 000 âmes, ce flux d'argent dépasse par habitant celui fourni par les \$ 100 000 000 000 du PNB pour 22 000 000 de Canadiens.

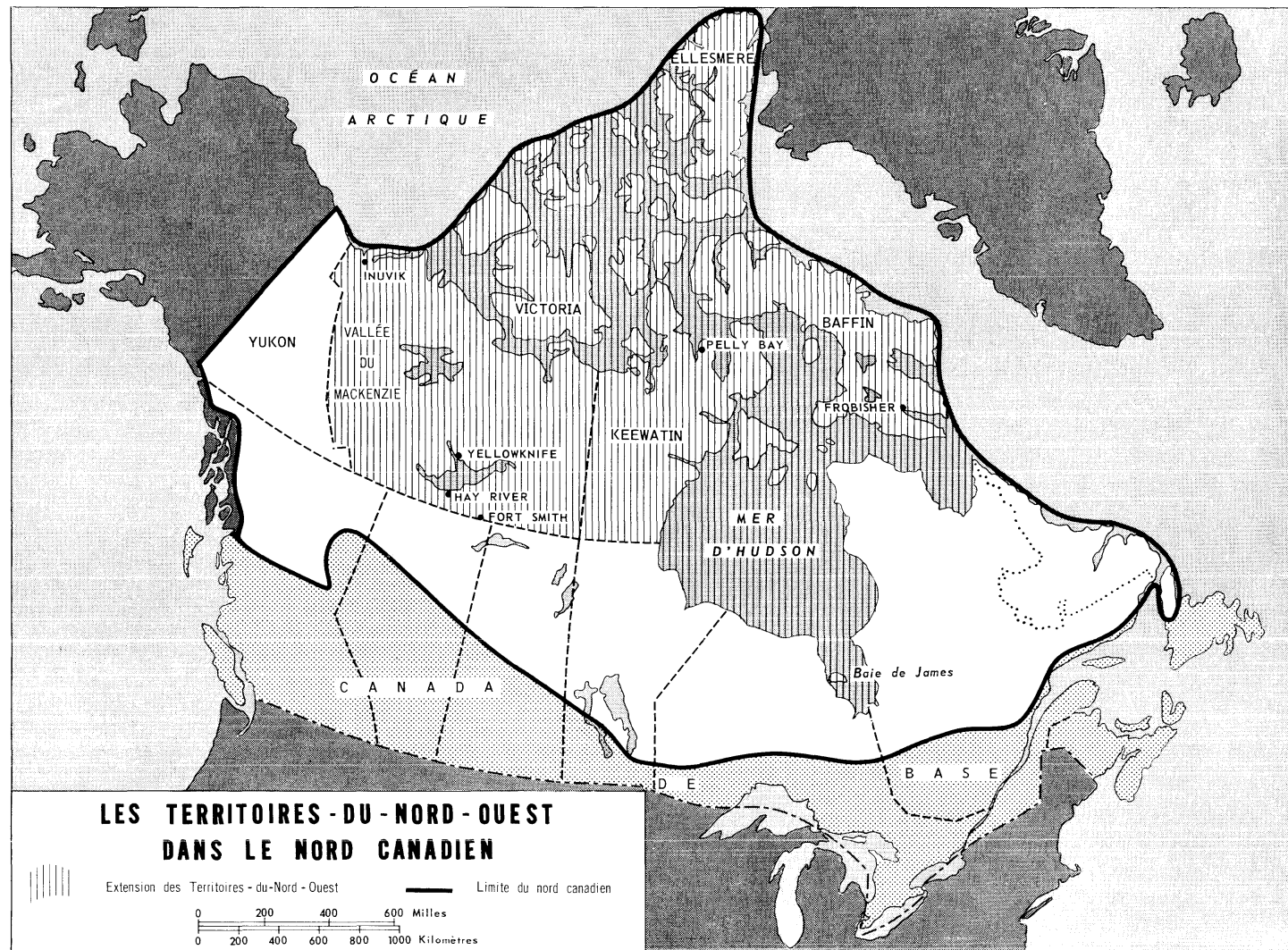
De par leur position, les Territoires-du-Nord-Ouest occupent 34% de la superficie de l'ensemble du Canada et 54% de celle du Nord canadien, suivant notre propre définition<sup>2</sup>. C'est par une généralisation abusive que l'on considère le 60<sup>e</sup> degré de latitude comme limite méridionale de la

---

<sup>1</sup> In *The Unbelievable Land*, Ottawa, 1964, p. 137.

<sup>2</sup> HAMELIN, 1973.

Figure 1



région ; en effet, l'île de Charlton, sise dans la baie de James au 52° degré de latitude, fait partie des Territoires-du-Nord-Ouest mais la côte sud du détroit d'Hudson au 62° degré appartient au Québec. À cause de leur étendue, les Territoires-du-Nord-Ouest rassemblent une grande variété de Nords. Ainsi, les îles de la baie de James et la vallée du MacKenzie sont du Moyen Nord ; le Keewatin et les littoraux esquimaux se rattachent au Grand Nord alors que l'archipel de la Reine Elisabeth fait partie de l'Extrême Nord. La nordicité élevée de la région est sans doute responsable de l'étiage du nombre des habitants ; par rapport à la population du Canada et du Nord canadien, les Territoires-du-Nord-Ouest ne font respectivement que 0,16% et 15%. Par contre, l'« indigénité » ethnique est élevée vu qu'Esquimaux et Indiens forment 52% de la population résidente totale. Au cours de l'été, dans la vallée du MacKenzie, travailleurs, chercheurs et touristes doublent la population régionale, ce qui active fortement l'économie saisonnière. L'écusson des Territoires-du-Nord-Ouest reflète à la fois des situations naturelles et des productions commerciales avec les symboles du pack, de la toundra, de la forêt, du pôle, des narvals, des renards et des briques d'or. Aujourd'hui, l'on ajouterait sans doute l'avion et le pétrole. Avant les accès récents au Grand lac des Esclaves, l'ensemble des Territoires-du-Nord-Ouest ressemblait à une île étant donné que l'on n'y pénétrait que par bateau et par avion. Autant dire que les Territoires-du-Nord-Ouest forment une espèce d'au-delà éloigné par rapport au Canada de base ; des môles s'interposent presque sans interruption entre le Pré Nord et les Territoires-du-Nord-Ouest <sup>3</sup>.

Au plan méthodologique, nous traiterons du sujet d'une façon restrictive. D'un côté, nous ne voulons pas répéter les excellentes monographies économiques du Nord publiées récemment <sup>4</sup> où l'on décrit particulièrement les situations dans les mines et les transports. D'un autre côté, nous éviterons d'étendre naturellement le sujet aux aspects économiques de l'écoumène, des structures de production, des centres d'activités, de la main-d'œuvre, de l'environnement, des disparités régionales et de l'impact sur les cultures indigènes. Il ne s'agit donc pas ici d'une géographie économique totale. Par contre, nous traiterons des thèmes rarement abordés : mouvements d'argent pour l'ensemble des Territoires, budget du gouvernement territorial et état de compte d'une communauté esquimaude type. Ces champs sont caractérisés par une semblable structure de dépendance ainsi que par la dominance du gouvernement fédéral. Les trois thèmes, indépendants en apparence, sont profondément liés.

Ces aspects nous permettront de connaître si l'on doit maintenir une attitude de « négligeabilité » à l'endroit des affaires des Territoires-du-Nord-Ouest. En même temps, nous essaierons de découvrir la canadienité et la nordicité de l'économie de la plus vaste région politique du Canada.

---

<sup>3</sup> HAMELIN, L.-E. (1971). *Le Canada nordique. Aspects généraux*, Québec, Université Laval, Centre d'Études nordiques, 51 pages. Mélanges n° 50.

<sup>4</sup> REA, 1968 ; WARKENTIN, 1968 ; WONDERS, 1972.

**Tableau 1** *Valeur de production et rentrées d'argent, TNO (pourcentage approximatif pour une année à l'intérieur de la quinquennie 1967-1972) \**

<i>Provenance des fonds</i>	<i>Catégories de fonds</i>	<i>Pourcentage sectoriel</i>	<i>Pourcentage de groupe</i>
Produits à l'intérieur des TNO	Minerais et combustibles	22	35
	Affaires : Commerce et transport	2	
	Auto-consommation : pêche, fourrure, coopérative, divers	3	
	Tourisme (exclusif ou non)	2	
Reçus de l'extérieur <sup>5</sup>	Investissements privés	18	65
	Gouvernement fédéral Divers (Panarctic)	17	
	Gouvernement fédéral, plan militaire	15?	
	Gouvernement fédéral, plan civil, aide au gouvernement territorial	15	
Total		100	100

\* Estimations de l'auteur à partir de divers documents, officiels ou non.

## 1 – LA MASSE GÉNÉRALE DES AFFAIRES

D'abord, jugeons de la vie économique des TNO au moyen des rentrées d'argent. Ces sommes, qu'elles soient prélevées à l'intérieur des TNO ou reçues de l'extérieur, sont très difficiles à évaluer étant donné la règle de l'anonymat dans le cas d'un seul producteur par poste, les restrictions de

<sup>5</sup> Moyenne annuelle sur une longue période. Les pourcentages ne fournissent que des indications, variables d'ailleurs d'une période à l'autre. Les dépenses militaires ont été plus fortes en 1955-57 lors de la construction de la ligne de radar DEW. Si l'on décide de l'extraction du pétrole, c'est le pourcentage des investissements privés qui va fort augmenter. Une certaine égalisation de ces variations a été faite ici.

l'information touchant les aspects militaires et l'absence courante de comptabilité chez une bonne partie des Nordiques. Quoi qu'il en soit, à titre d'indication seulement, voici les pourcentages par catégorie de revenus, aides ou investissements.

Quatre caractères principaux émanent du tableau précédent. D'abord, un état élevé de dépendance économique à l'endroit de l'extérieur. Par année, deux dollars sur trois ne viennent pas des Territoires eux-mêmes. Facilement, l'on a comparé cette situation à une structure coloniale. « The North is an exaggerated Canada — a subcolony of the North American industrial scene »<sup>6</sup>. Évidemment, il ne s'agit pas d'une question d'intention ; c'est un état de fait qui découle de la trop grande dénivellation de puissance entre le Nord et le monde industriel. L'optique du plus fort tient à un postulat d'économie politique à l'effet que l'exploitation du Nord doit se faire au service de tous les Canadiens et pas particulièrement des Nordistes. Il faut se rappeler que les Territoires sont des espaces non encore libérés de l'emprise fédérale et que les mécanismes d'autonomie économique territoriale sont encore beaucoup plus faibles que les mécanismes provinciaux parallèles. En outre, les productions des Territoires-du-Nord-Ouest sont loin d'être autarciques ; l'extraction des minerais, une partie du roulement des affaires, les flux touristiques sont des activités localisées dans le Nord mais profitant d'un stimulus externe. Le Nord est animé par une foule de métropoles localisées loin dans le sud du pays et même dans d'autres contrées et continents. Sortent de ces pôles éloignés décisions, capitaux, plans, techniques, main-d'œuvre appropriée et marchés ; un tel développement transportera même dans des oasis nordiques des modèles d'habitat et des genres de vie étrangers ; des langues de gazon héroïques et subventionnées lèchent les abords des maisons de Yellowknife. Les forces de l'extérieur sont des forces structurelles souvent invisibles aux yeux du Nordiste mais qui n'engagent pas moins le Nord — blanc comme indigène — dans une direction ou dans une autre suivant des magnitudes bien variables dans le temps. Dans le langage de certains chercheurs en géographie économique, les Territoires-du-Nord-Ouest seraient un espace « périphérique » par rapport à des pôles centraux de commande éloignée. Parmi ces puissances pratiquement occultes, sont les grandes corporations multinationales dont les objectifs premiers ne sont de servir ni le Nord, ni les Indigènes ; elles ne sont pas sensibles plus qu'il ne faut à la maturation de l'économie canadienne, aux phénomènes des disparités et au déséquilibre créé lorsqu'elles cessent leurs opérations. D'une façon paradoxale, les grandes affaires mènent souvent à des futurs incertains.

En second lieu, constatons la part élevée des gouvernements qui assurent environ 50% des rentrées d'argent sous toutes formes. Une contribution étatique d'une telle ampleur étonnera dans un pays d'économie privée. Ici, il faut d'abord souligner une contradiction peu souvent men-

---

<sup>6</sup> TOUGH, in WONDERS, 1972, p. 77.

tionnée. D'un côté, le Canada a souvent réitéré sa politique nordique de « *developmental laissez-faire* », suivant l'expression de Rea ; l'économie privée se trouve fort aise de ne pas savoir ses plans essentiellement contre-carrés. De l'autre côté, l'État s'est institué lui-même un agent de développement, soit indirectement par des réglementations sur l'utilisation des terrains d'exploitation, soit directement en intervenant de diverses façons ; parmi celles-ci, notons le contrôle de l'uranium, la politique routière de l'accès aux ressources, l'aide à l'infrastructure ferroviaire ou la co-participation à la recherche des hydrocarbures (co-financement de Panarctic). Tout en étant puissant, le rôle de l'État est inféodé aux structures de l'économie privée ; l'État agit davantage comme un aide que comme un vrai entrepreneur et, on lui a reproché de s'en tenir aux phases d'avant-production et partant de ne pas participer aux profits. L'on rétorque à cela que, sans aides, la plupart des compagnies privées ne seraient pas intéressées à développer quoi que ce soit. Or, beaucoup de gens profitent des installations de production. Une politique d'encouragement semble alors se justifier. Pourtant, la décision d'exploiter une ressource nordique vient généralement du dernier choix, de la dernière alternative, les autres possibilités correspondant à des positions meilleures ayant d'abord été considérées puis rejetées. Jusqu'à un certain degré, la décision des capitalistes apparaît peu élastique. Quoiqu'il en soit, le clavier de l'intervention gouvernementale est riche de modalités. Ces trois principaux objectifs étant les habitants du Nord en tant que les octrois au gouvernement des TNO sont concernés, l'exploitation des ressources quand il s'agit d'aide à la vie économique, enfin, le Canada lui-même par des dépenses militaires, toujours difficiles à évaluer<sup>7</sup>. La masse gouvernementale est imposante et on a pris l'habitude de sa venue. Elle structure le pays plus que tout autre facteur ; s'il y a déterminisme dans le Nord, il est là. Du moins jusqu'à maintenant, les TNO sont d'une façon plus réelle que déclarée un Nord d'État. La plupart des lecteurs admettront qu'il est difficile qu'il en soit autrement ; cependant, les formes de l'interventionnisme, elles, pourraient être différentes ; du moins, on les souhaiterait davantage intégrées entre elles (militaires versus civils) et orientées vers autre chose que le bien-être souvent factice des populations locales.

En troisième lieu, le tableau 1 montre l'affacement de l'économie monétaire des Amérindiens ; ceux-ci, tout en composant 52% de la population totale des TNO, ne contribuent qu'à 3% des affaires. Il est vrai qu'une partie des 15% que le gouvernement fédéral destine à l'administration territoriale permet aux Indigènes d'activer le commerce et le trafic local. Malgré ces secours gouvernementaux, il faut constater que les Indiens et les Esquimaux n'ont pas beaucoup profité ni des infrastructures militaires ni des grandes installations de production ; ce fait a certes contribué à créer un taux de chômage qui se loge à un niveau excessif. Cependant, cette situation est perçue clairement : « *No challenge in the North today is more pressing than the need to create employment opportunities for native*

<sup>7</sup> Voir CANADA, *Government activities*.

northerners »<sup>8</sup>. La faiblesse des structures économiques amérindiennes prend racine dans divers facteurs. Sans parler de l'héritage d'éléments ethnographiques de l'ère pré-« découverte », il faut reconnaître que les événements provoqués par les Blancs n'ont pas été de nature à lancer les Indigènes dans les grandes affaires. L'Église et la gendarmerie n'étaient pas là pour activer le domaine économique. De grands organismes comme la *Hudson Bay Company*, les armateurs de baleiniers, les militaires, les compagnies d'aviation, sont loin d'avoir offert aux Indigènes l'apprentissage aux affaires. Même la majorité des décisions politiques et administratives ont été prises sans que l'on se préoccupe de la différencialité culturelle et mentale des autochtones. Ceux-ci n'ont donc pas été entraînés à participer aux aventures économiques que les sudistes ont décidé d'entreprendre dans le Nord canadien. Face au pouvoir de certains Blancs, celui des Indigènes n'est que poussière ; en pensant que les forces réelles qui commandent le développement économique sont liées à une structure, il faudrait reconnaître que l'Indigénie n'est pas structurée. Entre Blancs et Indigènes, dans la très grande majorité des cas, les dénivellations économiques sont majeures. « The weaker the commercial base, the higher the proportion of Native Canadians »<sup>9</sup>. Que sont les coopératives esquimaudes face aux investisseurs de \$10 000 000 000 dans le pétrole ? Vu cela, ce n'est pas en dollars que l'on pourrait juger les Indigènes. La « société d'argent » que forment les communautés dominantes en Amérique du Nord ne fait que commencer à constater que le PNB pourrait bien ne pas être le seul barème d'appréciation des situations.

Enfin, le premier tableau nous indique que la partie des affaires qui originent à l'intérieur des Territoires se rapporte surtout à l'économie minière, zinc et étain, mais aussi or et, demain, gaz. Cette situation de fait correspond aux prévisions : « The main economic possibilities of the Territories lie in the domain of minerals », a-t-on souvent écrit.

Bref, à en juger par le capital investi et le volume des affaires, l'économie des TNO est une chose décidée de l'extérieur et destinée à l'extérieur. Dans une optique fédérale-provinciale du Sud, on a l'habitude, même dans le Nord, de poser le problème de l'autonomie au plan des mécanismes politiques. Aussi, l'une des réclamations les plus caractéristiques souhaite-t-elle ardemment un gouvernement complètement élu, et au niveau législatif et au niveau exécutif. En fait, cette modification dans les structures politiques n'apporterait pas pour autant un contrôle territorial des activités économiques, si Ottawa garde la liberté d'être à la fois un législateur et un entrepreneur dominant.

## 2 – LE BUDGET DU GOUVERNEMENT TERRITORIAL

En volume, en 1972, les dépenses totales du gouvernement des TNO ont pu représenter 16% environ de la masse des affaires de tout genre,

<sup>8</sup> *Statement*, 1972, p. 15.

<sup>9</sup> BONE, R.M. *The Population of Northern Canada*, in WONDERS (1972) p. 104.



pourcentage légèrement plus élevé que celui des dépenses de tous les ministères fédéraux par rapport au produit national brut du Canada. Par l'intermédiaire d'une étude même sommaire du budget, apparaîtront non seulement la contribution de l'un des gouvernements à l'animation économique de ces Territoires mais aussi la définition même de ces derniers en tant que type de « pays » politique. Comme bien d'autres champs, le budget territorial est ordonné suivant les opérations financières du gouvernement fédéral et, d'une façon particulière, le budget territorial doit être sanctionné par le cabinet d'Ottawa.

**Tableau 2** *Dépenses combinées de capital et d'opérations, Gouvernement territorial, 1972-1973 \**

<i>Catégories</i>	<i>En dollars</i>
Éducation	29 401 000
Travaux publics	17 512 000
Affaires municipales	15 896 000
Administration	11 115 000
Développement social	8 437 000
Santé	7 032 000
Développement économique	6 146 000
Amortissement	5 693 000
Services publics	3 640 000
Structures exécutives	3 211 000
Information	437 000
<b>TOTAL</b>	<b>108 520 000</b>

\* NWT, Council, 1972, p. 1.03.

Le lecteur ne pourra éviter de constater trois caractéristiques se rapportant aux principales catégories de dépenses gouvernementales à l'intérieur des TNO. D'abord, l'absence de certains champs qui apparaissent dans les tableaux semblables soit au niveau fédéral comme la Défense et les Affaires Extérieures, soit au niveau provincial telles l'agriculture, les mines et les forêts. Le gouvernement des TNO ne légifère pas sur tous les sujets ; en matière législative, il n'est pas un gouvernement complet. De telles limitations auront pour effet de rendre difficilement comparable le pourcentage des dépenses départementales, d'une part, dans les TNO et, d'autre part, dans les autres gouvernements canadiens.

En second lieu, le gouvernement des TNO <sup>10</sup> s'occupe surtout d'affaires « provinciales » (à l'exception de la presque totalité des ressources). D'une façon particulière, les domaines que sont l'éducation, les affaires municipales, le développement social et la santé comptent pour 60% du budget total des TNO. Ce gouvernement pourrait donc apparaître davantage intéressé au bien social et mental des individus qu'aux affaires économiques proprement dites. Cette politique ne procède pas d'un choix décidé par les TNO eux-mêmes ; elle correspond au seuil factuel de transfert des responsabilités de la part du gouvernement fédéral. Ne s'agit-il que d'une phase boîteuse dans la construction progressive d'un vrai gouvernement pour les Territoires nordiques ? Ou la situation présente consacre-t-elle une intention de limiter à l'avenir la capacité gouvernementale des TNO ? Présentement, le fédéral garde des pouvoirs très déterminants dans les domaines des ressources et du développement économique alors que le territorial administre, à la suite d'une certaine initiative, les services sociaux, éducationnels et municipaux. Ce clivage entre le productif et le tertiaire n'est pas favorable aux secteurs qui, comme l'emploi, nécessiteraient plutôt un continuum entre les différents éléments affectant une même société. Le partage actuel ne favorise pas la réalisation d'une politique combinée et intégrée. Les relations parfois dures entre Ottawa et Yellowknife posent le problème pancanadien de l'équilibre de tous les niveaux de gouvernements à l'intérieur d'un cadre confédératif. Toute ascension hiérarchique territoriale sera en partie déterminée par ce mouvement de balance — centralisation, décentralisation — qui a toujours caractérisé l'histoire politique intérieure du Canada.

Enfin, le chiffre détaillé du budget des TNO refléterait une proportion élevée de dépenses consacrées à l'administration elle-même. Le niveau de ce pourcentage est sans doute en relation avec le type de pays que sont les TNO où la population est dispersée dans près de cent agglomérations ; la quantité d'argent requise pour administrer une seule ville de 40 000 habitants serait énormément plus petite. La dureté du climat et des difficultés dans le service des transports saisonniers jouent contre une forte productivité des individus ; le facteur personnel est donc un élément important du coût. En second lieu, encore ici, les statistiques provinciales et territoriales ne correspondent pas ; en effet, l'on n'utilise pas les mêmes frontières pour classer les dépenses de main-d'œuvre. À ce sujet, voici les réflexions du trésorier des TNO pour le calcul du pourcentage des salaires qu'il évalue à 23% : « Salaries under schools and maintenance of roads were excluded and treated as grant as shown under the provincial legislatures » (en incluant ces items, le pourcentage atteindrait 33%). L'auteur ajoute : « The departments of Local Government and Social Development have large field staffs carrying out duties which in the Province are handled for the most part by municipalities. Consequently, once again, salary figures

---

<sup>10</sup> Conformément à l'article 13 du *Northwest Territories Act*, Ottawa, 1970.

take the form of grants in the Provinces and tend to overstate all salary figures in comparison » <sup>11</sup>. À tous les carrefours, l'originalité du Nord s'exprime donc.

De combien les dépenses du gouvernement territorial sont-elles soutenues par des revenus territoriaux ? Une question plus vaste, comment se financent les TNO ?

**Tableau 3** *Financement des dépenses gouvernementales \**

	<i>Dollars</i>
Subvention fédérale de fonctionnement	64 825 000
Prêt fédéral	22 295 000
Programme à frais partagés, Féd.-Ter.	15 192 000
Revenus intra-territoriaux	7 709 000
	110 021 000

\* NWT, Council, 1972, p. 1.04.

À partir de ce qui précède, l'on ne s'étonnera pas de la part prépondérante du gouvernement fédéral. Ici, elle est encore plus forte que pour l'ensemble des affaires. Les revenus strictement territoriaux ne s'établissent qu'à 7% pour un maximum de 10%. Deux items surtout composent les sept millions de revenus : les profits de la Régie des alcools et la taxe sur le carburants. L'apport fédéral se traduit par l'intermédiaire de trois principales catégories comprenant surtout une importante subvention directe. Au chapitre des frais partagés, les principaux programmes concernent la construction domiciliaire, la santé et les routes.

La contribution extérieure est nécessaire. « With a population of 40 000, it is very, very difficult to be able to find some kind of a basis by which you can raise the necessary capital, necessary funds to do the kind of things that people today want you to do », déclarait le Commissaire Stuart Hodgson, à Tuktoyaktuk, en décembre 1972 <sup>12</sup>. Aussi encourageait-il « the people of the South not to abandon the people in the North ».

### 3 – LA FICHE D'AFFAIRES D'UN VILLAGE ESQUIMAU

Il s'agira de Pelly Bay située sur la baie du même nom, cette dernière constituant une échancrure ouverte vers le Nord et donnant dans le golfe de Boothia. L'on se trouve au niveau de nordicité du « Grand Nord » et la

<sup>11</sup> *Council of the Northwest Territories, Information items*, n° 39-47, Yellowknife, 1972, p. 3.

<sup>12</sup> Texte reproduit par le Département de l'Information, TNO, Yellowknife, 1972, p. 3.

région est désignée « Arctique central ». L'on est à près de 700 milles d'un hôpital. La population totale ne dépasse guère 215 habitants dont moins de 10 Blancs. Le nom esquimau du poste serait « Arviligdjuark, signifiant le grand endroit où il y a des baleines »<sup>13</sup>. Au cours de la dernière génération, la construction d'une église, d'une école et de logements a contribué à la fixation et à la permanence de l'habitat.

**Tableau 4** *Dépenses d'infrastructure en dollars. Pelly Bay*<sup>14</sup>

Bâtisses	Logements (34 maisons)	303 000
	Entrepôts et garages	87 000
	École proprement dite	86 000
	Église et dépendances	85 000
	Réservoirs de carburant	67 000
	Coopérative	35 000
	Centrale thermique	30 000
	Staff house	9 000
Équipement de transport	Transport chez Esquimaux	48 200
	Ministère AINC	33 000
	Chasse chez Esquimaux	20 000
	Coopératives	8 900
Voies d'accès	Pistes d'atterrissage et routes locales	60 000
TOTAL en 1967		872 100
Projets (en 1967)	Nursing	411 000
	Garage entrepôt	100 000
	École, Ministère AINC	70 000
	Huit « maisons »	35 000
GRAND TOTAL		1 498 000

D'après le tableau 4, l'on peut établir à un million et demi le coût minimum des installations du petit village de Pelly Bay. Trois faits se dégagent de cet investissement. D'abord, il est relativement massif vu qu'il représente un capital per capita de \$7 000 ou de près de \$50 000 par ménage. Puis, apparaît nettement la dominance du gouvernement comme fournisseur

<sup>13</sup> « Les nombreux endroits où l'on trouve des os de baleine prouvent la vérité de ce nom. Et certainement pas comme certains le présentent (Rasmussen), à cause des îles qui ressembleraient à des baleines, car l'Esquimau aurait alors employé dans le nom l'infixe signifiant une ressemblance. En nos temps contemporains, il n'y a plus de baleines dans la région. VAN DE VELDE, F. (1959) *Lexique géographique de noms esquimaux des environs de Pelly Bay*, Pelly Bay, Manuscrit, entrée numéro 29. Les indigènes de Pelly Bay font partie des Esquimaux de Netsilik. La vie traditionnelle de ces derniers est étudiée dans A. BALIKCI (1970) *The Netsilik Eskimos*. New York, AMNH. 264 pages.

<sup>14</sup> VILLIERS, D. (1969) *The Central Arctic. An Area Economic Survey*. Ottawa, DIAND. 189 pages.

de capital. Le fédéral, surtout le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien <sup>15</sup> représente plus de 75% de la mise totale de fonds. En troisième lieu, la partie des investissements consacrée spécifiquement aux forces de production apparaît mineure puisqu'elle ne se situe qu'à environ 15% du total. Ici, l'on retrouve une politique axée plus sur le social que sur l'économique. Les coûts directs et indirects de l'éducation composent l'item principal des dépenses d'infrastructure. Or, l'inscription scolaire est quantitativement limitée, même si elle s'est accrue de 17 en 1963 (construction de l'école en 1962) à 23 en 1968, à 46 en 1971 <sup>16</sup>. Il serait impossible de ne pas reconnaître la dimension de l'effort gouvernemental pour les œuvres de l'éducation. Des critiques ont cependant souligné que les programmes sont plus « canadien » qu'esquimaux. Que feront les Indigènes qu'on scolarise présentement ?

**Tableau 5** *Dépenses annuelles de fonctionnement en dollars. Pelly Bay* <sup>17</sup>

Chauffage (1969-70)	136 500
Entretien et réparations	50 000
Nourriture (autre que l'auto-consommation)	20 000
Vêtements	10 000
Transports	10 000
Loyer	9 400
Coûts administratifs à Pelly Bay, Ottawa et Yellowknife	9 000
<b>TOTAL</b>	<b>244 900</b>

Il ne serait pas exagéré d'arrondir à 250 000 le coût annuel de subsistance des habitants de Pelly Bay ; ce qui établit la moyenne à \$1 200 par habitant. En cinq ans, il s'agit d'un million deux cent cinquante mille dollars. En ajoutant le coût de l'infrastructure, l'on en arrive pour la période s'étendant du début de 1967 à la fin de 1972 à deux millions sept cent cinquante mille dollars bruts ou à plus de trois millions en dollars actuels.

Dans cette petite agglomération de Pelly Bay, l'actif provient donc de trois sources (et non de deux seulement — les revenus monétaires et les allocations — comme les statistiques officielles l'indiquent). Les gains locaux et la valeur de l'auto-consommation contribuent pour 85% de l'actif

<sup>15</sup> Depuis 1967, il se fait un transfert graduel de responsabilités du Gouvernement fédéral au Gouvernement territorial.

<sup>16</sup> NWT. (1972) *Survey of Education. Northwest Territories. 1972*. Yellowknife, p. 130.

<sup>17</sup> Calculs et estimations de l'auteur à partir de diverses données.

**Tableau 6** *Actif en dollars. Pelley Bay*<sup>18</sup>

<i>Gains locaux</i>		
	Salaires des enseignants et aides	40 000
	Employés de la Coopérative	26 400
	Artisanat	25 000
	Salaires occasionnels	10 000
	Trappe	5 000
	Vente de peaux de phoque	5 000
	Total	111 400
<i>Auto-consommation</i>		
	Poisson	63 000
	Caribous	20 000
	Total	83 000
<i>Allocations</i>		
	scolaires	15 000
	de vieillesse	7 000
	familiales	5 000
	d'assistance sociale	5 000
	Total	32 000
<b>TOTAL</b>		<b>226 400</b>

total, ne laissant que 15% aux allocations. Près de 80% de l'argent liquide (gains locaux et allocations) vient de la première de ces deux catégories. Pelly Bay compose donc une communauté vive où les pensionnaires ne sont qu'une minorité. Même en enlevant des gains locaux les salaires qui sont payés par le gouvernement, l'actif de l'agglomération reste nettement encourageant<sup>19</sup>. La communauté villageoise a établi son propre plan pour doubler en valeur ses revenus annuels.

L'exploitation de la faune locale se fait bien davantage pour l'auto-consommation que pour la trappe et la fourrure. La faible position de ce dernier aspect de l'économie peut être mise en relation avec l'absence de

<sup>18</sup> Documents non publiés de la Coopérative locale, Pelly Bay, 1971.

<sup>19</sup> Pour comparaison, voir MORISSONNEAU, C. (1971) *L'implantation de l'aide sociale au Nouveau-Québec*. Québec, Université Laval, Centre d'Études Nordiques. 40 pages. Rapport de recherches 71-R-74.

postes de traite de la HBC et la date récente (1947) de l'ouverture du premier comptoir<sup>20</sup>. La coopérative esquimaude elle-même n'a été formée qu'en 1966.

Un actif d'un quart de million de dollars par an détermine un revenu moyen par ménage (34 plus 8) d'environ \$5 000 ou de \$1 000 per capita, niveau qui n'est pas misérable étant donné que la structure commerciale n'a pas encore fortement exposé cette population aux artifices souvent peu utiles du modernisme. Malheureusement, parmi la population, la partie monétaire de l'actif n'est pas uniformément distribuée ; à ce titre, les employés permanents deviennent, par les salaires qu'ils touchent, les riches du village, du moins relativement.

Les revenus monétaires (\$111 400 plus \$32 000) n'équivalent pas aux dépenses d'opération ; l'équilibre se fait par des restrictions sectorielles volontaires au niveau des dépenses, par des effacements de dettes, par des subventions gouvernementales ou par de légers endettements.

Enfin, les activités économiques du village se situent surtout aux plans primaire et tertiaire ; le primaire englobe l'auto-consommation, la trappe et la vente des peaux ; le tertiaire correspond aux salaires des employés engagés dans le commerce, l'éducation et les autres services. L'artisanat qu'on pourrait relier aux activités secondaires ne fait guère plus de 10% de l'actif annuel. Reportées à l'ensemble des dépenses d'infrastructure (un million et demi) et de fonctionnement par an (un quart de million), les œuvres strictes de production apparaissent infinitésimales. Le budget annuel de cette communauté ne s'équilibre donc pas<sup>21</sup> ; l'on retrouve ici les situations déficitaires de plusieurs paroisses du Sud. Dans le contexte actuel, seuls des « paiements de transfert » venus des régions à économie excédentaire peuvent assurer un certain niveau de vie aux lieux difficiles. Cette approche d'affaires appliquée à un village esquimau contribue certes à mettre en cause toute la philosophie qui a présidé à la politique gouvernementale, d'autant plus que celle-ci s'est voulue imposante.

## CONCLUSION

Malgré sa massivité plus que relative, l'économie des TNO manque toujours d'un plan qui serait global et proprement nordique.

Non pas que les grandes corporations et que le gouvernement fédéral ne se sont pas donné des objectifs à court et même à moyen termes. Les

---

<sup>20</sup> USHER, P.J. (1971) *Fur trade Posts of the Northwest Territories. 1870-1971*. Ottawa, DIAND, p. 117.

<sup>21</sup> À la question grotesque : « Combien coûte un Esquimau par année ? » la situation de Pelly Bay donne des éléments de réponse. Au prorata des frais d'investissements, de dépréciation et d'opérations calculée sur 20 ans, la subvention annuelle s'établit à \$2 300 ; elle monterait à \$2 800 sans la participation même des Esquimaux à leur économie.

directives qu'Ottawa vient de définir permettront de juger les projets de construction d'un éventuel gazoduc au Mackenzie. Des prévisions longues de plus d'une année, sont nécessaires à ceux qui veulent utiliser les voies fluviales et marines péri-canadiennes ; afin d'avoir dans le Grand Nord un lourd matériel de travail au début de l'été 1973, les barges et bateaux doivent avoir transporté cet équipement au cours de l'été précédent ; or, pour ce faire, les cargaisons sont à préparer au cours de l'hiver 71-72. Dans le cas du transport hivernal par les « trains de tracteurs », la période de préparation des marchandises, pour être plus courte, ne s'échelonne pas moins sur plusieurs mois. En fait, les plans des entreprises et des gouvernements sont triplement spécialisés, ils concernent un secteur de l'économie (par exemple les mines d'or), une région d'exploitation, la vallée du Mackenzie, et une période ne débordant pas celle des profits escomptés (25 ans ?). Dans le seul domaine économique, le Nord canadien ne bénéficie pas de plan intégré et à long terme. De plus, les grandes décisions, pour des questions de concurrence et d'habitude, sont tenues secrètes jusqu'à la dernière minute. Dans son orientation, l'économie nordique ressemble à ces lacs du plateau labradoréen caractérisés par plusieurs décharges ; jusqu'au dernier moment du printemps, l'on ignore comment le vent, les embâcles de glace, la concentration subite des eaux nivales vont privilégier l'un ou l'autre des émissaires. Quelques semaines plus tard (dans le cas de l'économie, lisons quelques années), le tarissement s'inscrira aussi mystérieusement que l'écoulement généreux s'était installé. Qui pourrait dire que le Nord ne possède plus sa part d'insolite ou de merveilleux !

L'économie n'est pas le seul secteur à ne pas avoir de plan compréhensif. À la question, « Le département d'éducation sait-il où il va ? » l'on se fait répondre : « Nous connaissons les écoles à construire pour au moins cinq ans à l'avance ». Des buts spécifiques à atteindre, il y en a, par exemples, un gouvernement plus responsable pour les Territoires, le développement coopératif, de l'emploi pour les Nordistes, la protection de l'environnement. Mais ces projets sont sectoriels et ils souffrent entre autres d'être soumis aux revirements électoraux qui, décidés dans le sud, portent très rarement sur les questions nordiques. De plus, la spécialisation rend les projets fermés, même aux aspects auxquels ils sont naturellement liés. En 1972, le gouvernement des TNO a pris l'heureuse décision de renouveler la législation sur la construction domiciliaire sans toutefois faire accompagner le dossier de prévisions démographiques ; les pré-questions, « Combien de gens à loger ? », « Où doit-on les loger ? », « Que désirent les habitants ? » ne semblent pas avoir été longuement considérées. Autre exemple de plan sans planning ; en 1972, on annonce la construction d'une route le long du Mackenzie sans que des études sociales et environnementales aient été déjà faites, parallèlement aux plans des ingénieurs consacrés au tracé puis aux modalités de construction. Enfin, il ne faut pas hésiter à reconnaître tout ce que le gouvernement a fait pour les Esquimaux. Mais il semble que dès le départ, il n'ait pas envisagé la situation qui résulterait des forces de structuration mises



en place ; ainsi, la scolarisation et la concentration a sorti les Indigènes d'un emploi (pénible il est vrai) sans leur en assurer un autre <sup>22</sup>. Par ces exemples, tirés parmi plusieurs, il est facile de constater l'absence d'une planification vraie. Il ne faut donc pas confondre plans et plan. Un planning global considérerait, outre le niveau économique, les éléments démographiques, politiques et sociaux. L'on n'a pas l'habitude de procéder à partir d'une planification à long terme, par exemple de six à dix ans et intégrant tous les aspects. Cette absence de finalité définie, et établie par participation auprès de la population, représente le pire inconvénient d'une mise en valeur raisonnée du Nord. Il faudrait donc un plan polyrégional, polysectoriel et pluriannuel.

Faut-il souligner aussi la sous-nordicité de l'économie actuelle des TNO ? Ce caractère se vérifie à la fois dans le Nord périphérisé et le Sud structuré. D'un côté, l'histoire n'a pas favorisé l'enstructuration du Nord par des Nordistes au profit des Nordistes ; symbole de l'ensemble, la Compagnie de la Baie d'Hudson qui a été une aventure européenne. Pour leur part, les Indigènes ont beau former la moitié de la population, ils n'ont guère de pouvoirs. Le gouvernement territorial est toujours en état de sujétion. Les routes du Nord ne sont construites que par des entrepreneurs du Sud. Cet état de colonisation se traduit entre autres par une absence de structure suffisante aux plans de l'espace. « The North has no core area », reconnaissait l'un des spécialistes du Nord canadien <sup>23</sup>. Les TNO, comme le reste du Nord canadien d'ailleurs sont donc une dépendance. D'un autre côté, le Sud qui commande le développement du Nord n'est pas nordiquement motivé. Que l'on considère seulement les raisons reconnues par W. Watson pour le développement de l'Arctique : la marche continue du peuplement, les besoins en matières premières et les impératifs stratégiques <sup>24</sup>. Toute l'anordicité des développeurs du Sud est durement ressentie par les résidents du Nord. Le Sud qui ignore la spécificité septentrionale ou qui retarde le transfert des responsabilités aux mains des Nordistes n'a pas su imaginer un modèle de développement strictement applicable au Nord canadien ; il utilise plutôt inconsciemment ses propres formules sudistes qui, pour une part, sont issues de l'Europe. Or, l'Europe n'a pas préparé ses habitants au Nord et, à plus forte raison, à un Nord qui serait de type canadien. Enfin, n'est-il pas étonnant de voir ceux des Canadiens qui sont sensibles au sous-développement ne s'intéresser qu'à la tropicalité ? De qui alors devrait-on attendre les modèles adaptés au développement nordique du Canada ?

---

<sup>22</sup> Une anecdote permet d'entrevoir que la planification n'a pas été intégrative. Tikivik, Esquimaux de Frobisher Bay, déclarait à une conférence nordique en 1970 : « Enfant, j'ai reçu une pomme, mais je ne l'ai pas aimée. Maintenant que j'ai appris à manger des pommes, je n'ai pas assez d'argent pour en acheter ».

<sup>23</sup> WONDERS, in WARKENTIN, 1968, p. 476.

<sup>24</sup> WATSON, 1963, pp. 453-465.

## BIBLIOGRAPHIE

- AINA. *Arctic Bibliography*. Washington et Montréal, Arctic Institute of North America, 15 volumes.
- CANADA (1966) *Report of the Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories*. Ottawa, Vol. 1, 214 pages.
- CANADA (1970) *Au Nord du 60e. Prospectus pour le développement des ressources*. Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien. Série de Cahiers. Également en anglais.
- CANADA (1971) *Les transports dans l'Arctique*. Conférence, Yellowknife, décembre 1970. Ottawa, Information Canada, 3 volumes. Également en anglais.
- CANADA, *Government Activities in the North*. Ottawa, DIAND, (Annuel. Volume de 300 pages. Plus de 60 unités administratives sont mentionnées).
- CANADA (1972) *Statement of the Government of Canada on Northern Development in the 70's. Presented ... by Jean Chrétien, Minister ...* Ottawa, March 28, 1972. Republié sous le titre de *Canada's North, Le Nord canadien, 1970-1980*. En trois langues.
- GEMINI NORTH (1972) *Settlement Council Labour Pools*. Yellowknife. 64 pages et 2 cahiers d'appendice.
- HAMELIN, L.-E. (1973) *Canada: A Geographical Perspective*. Toronto, Wiley. 300 pages. Traduction à partir du français par Margaret C. Storrie et C. Ian Jackson.
- LOTZ, J. (1970) *Northern Realities. The Future of Northern Development in Canada*. Toronto, New Press, 307 pages.
- MACDONALD, R. St. J., éd. (1966) *The Arctic Frontier*. Toronto, University of Toronto Press. 311 pages.
- MATURIN, D.C.E. et LAFRENIÈRE, N. (1971) *The Supply of and the demand for Labour in the Yukon and Northwest Territories*. Ottawa, DIAND. 41 pages.
- NWT, *Annual Report of the Commissioner of the Northwest Territories*. Vancouver (pour 1972, 136 pages). Bilingue.
- NWT COUNCIL, BILL 10-46 (1972) *An Ordinance respecting expenditures for the Public Service of Northwest Territories for the financial year ending the 31st day of March, 1973*. Yellowknife.
- PHILLIPS, R.A.J. (1967) *Canada's North*. Toronto, MacMillan. 306 pages.
- REA, K. (1968) *The Political Economy of the Canadian North*. Toronto, University of Toronto Press. 480 pages.
- RICH, E.E. (1967) *The Fur Trade and the Northwest to 1857*. Toronto, McClelland and Stewart. 337 pages.
- WARKENTIN, J., éd. (1968) *Canada. A geographical interpretation*. Toronto, University of Toronto Press, 1968. Voir les articles de W.C. Wonders, pp. 473-507, de B. Bird, pp. 508-528 et de T. Lloyd, pp. 583-591. Traduction française sous la direction de Ludger Beauregard.
- WATSON, J.W. (1963) « The Canadian North », in *North America*. London, Longmans, pp. 451-492.
- WONDERS, W.C. éd. (1972) *The North*. Congrès international de géographie, Toronto, University of Toronto Press. 151 pages.
- YATES, A.B. (1973) *Policies of Northern Development. The Federal Government in the North*. Conférence, Kingston. 18 pages. Manuscrit.
- ZASLOW, M. (1971) *The Opening of Canadian North. 1870-1914*. Toronto, McClelland and Stewart. 339 pages.

## RÉSUMÉ

**HAMELIN, Louis-Edmond : Le faciès des affaires dans les Territoires-du-Nord-Ouest au Canada.**

Généralement, les Territoires-du-Nord-Ouest (40 000 habitants) ne sont guère considérés dans les tableaux traitant de l'économie du Canada. Pourtant, per capita, le volume total des affaires manutentionnées à l'intérieur des TNO est l'un des plus élevés de tout le pays. Nous n'étudierons que trois thèmes ; ceux-ci sont très rarement abordés même par ceux qui écrivent sur l'économie du Nord.

L'examen de la masse générale des affaires (valeur de production et capitaux) montre un état élevé de dépendance à l'endroit de l'extérieur (qui fournit 65%), une participation gouvernementale à 50% et l'effacement de l'économie des Amérindiens (3%). La grande économie privée est surtout engagée dans l'exploitation rémunératrice de minerais. Moins par intention que de fait, le Nord est un satellite ou une colonie.

Le budget du gouvernement territorial dépasse 100 000 000 de dollars par an. La répartition des types de dépenses indique une forte priorité accordée au bien-être des populations, caractéristique liée au fait que les TNO n'ont guère de juridiction sur les ressources naturelles. L'on ne pourrait comparer facilement les dépenses des TNO à celles des Provinces. Du côté du financement des dépenses gouvernementales, les TNO ne prélèvent que 10% de l'actif, le gouvernement fédéral demeurant le grand pourvoyeur. Au chapitre des finances publiques, le Nord est un gouffre.

Le bilan d'affaires de la petite communauté esquimaude de Pelly Bay (215 habitants) montre un état élevé de dépendance à l'endroit de l'extérieur (qui fournit 65%), une de \$250 000 et des valeurs annuelles de production de \$225 000. Dominent les activités primaires et tertiaires. Le capital local est insuffisant au financement des coûts.

Les Sudistes qui œuvrent dans le Nord se donnent des objectifs à court terme. Il n'existe malheureusement pas de planning d'inspiration nordique qui serait à la fois polyrégional, polysectoriel et pluriannuel.

**MOTS-CLÉS : Économie, Affaires, Politiques gouvernementales, Amérindiens Territoires-du-Nord-Ouest, Canada.**

#### ABSTRACT

**HAMELIN, Louis-Edmond : Big and Small Business in the Northwest Territories, Canada.**

Usually, studies dealing with the Canadian economy hardly treat the Northwest Territories (40 000 inhabitants). Notwithstanding, per capita volume of business carried on in the NWT is among the highest in Canada. This text considers three aspects of this phenomenon.

The value of production and capital amount roughly to 600 000 000 dollars per year. Of that sum, 65% comes from the South where the Government shares 50% of the total and only 3% is raised by Amerindians. The North maintains, in fact, colonial like status.

The annual NWT budget exceeds \$100 000 000. Most of expenses are in the social field ; unlike the Provinces, the NWT have no jurisdiction on the non-renewable resources. Only 10% of revenues are raised inside the territorial lands. The Federal Government must provide the necessary subsidies and share some joint programs. With respect to public finances, the NWT are as a bottomless pit.

The small eskimo community of Pelly Bay (215 inhabitants) requires investments on the order of \$1 500 000 and it operates with annual expenses of \$250 000 for an annual value of production of \$225 000. Primary and tertiary activities dominate. Local capital is insufficient for sustaining the village.

Activities in the NWT are not proceeding from comprehensive planning that should be northern minded, adapted to regional needs, articulated to all sectors of economy, and elaborated in a long range perspective.

**KEY WORDS : Economy, Business, Government policies, Amerindians Northwest Territories, Canada**